

Auditdienst Rijk
*Ministerie van Financiën*

# Quick scan Masterplan DJI
Resultaten eerste fase

Versie

Datum 10 december 2014
Status Definitief

# Colofon

| | |
|---|---|
| Titel | ADR/2014/1751<br>Quick scan Masterplan DJI |
| Bijlagen | - |
| Inlichtingen | **Auditdienst Rijk**<br>Postbus 20201<br>2500 EE Den Haag |

# Inhoud

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Als gevolg van het Regeerakkoord en Lenteakkoord geldt voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een forse bezuinigingsopdracht. Deze loopt op tot structureel € 271 mln. in 2018 op jaarlijkse baten van circa € 2,2 mld. Om deze opdracht in te vullen is het Masterplan DJI opgesteld. Dit betreft een omvangrijk pakket maatregelen dat in de periode tot en met 2018 moet worden uitgevoerd met grote gevolgen voor de DJI-organisatie. Het Masterplan houdt een andere behandeling van gedetineerden in, het sluiten van locaties en het ontslag van medewerkers. De implementatie van het Masterplan loopt sinds het najaar van 2013. Bij DGJS bestaat de behoefte om inzicht te krijgen in de risico's van de beheersing van de implementatie van het Masterplan en de voortgang van de maatregelen.

De Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd een onderzoek te doen naar de implementatie van het Masterplan. Het doel ervan is het geven van inzicht aan de DGJS in mogelijke risico's in de organisatie en beheersing van de implementatie van het Masterplan DJI, zodat DG -indien nodig- kan bijsturen. Deze rapportage focust dientengevolge op deze risico's en verbeterpunten.
Dit neemt niet weg dat wij in ons onderzoek hebben gemerkt dat de DJI grote stappen gezet heeft met het realiseren van activiteiten en maatregelen binnen het Masterplan. Ook hebben wij geconstateerd dat goede stappen gezet zijn in de verbetering van de sturing en beheersing van de invoering van het Masterplan.

Binnen het onderzoek zijn zeven aandachtsgebieden onderscheiden:
- Business case;
- Organisatie;
- Kwaliteit;
- Plannen;
- Risicomanagement;
- Change;
- Progress.

Deze thema's zijn te omschrijven als aandachtsgebieden van projectmanagement en geven daarmee een kader op hoofdlijnen voor dit onderzoek. In dit onderzoek gaan wij na in hoeverre de praktijk zich verhoudt tot het kader met de thema´s. Het verschil geeft vervolgens inzicht in indicatie van mogelijk risico van de organisatie en beheersing van de implementatie van het Masterplan DJI.
Het onderzoek heeft zeer nadrukkelijk het karakter van een quick scan en wordt uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase heeft de ADR onderzoek uitgevoerd binnen de geledingen Gevangeniswezen (GW), de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Daarnaast is de centrale organisatie van het Masterplan onderzocht. Daarbij is gesproken met medewerkers en zijn documenten als het Masterplan, implementatienota, implementatieplannen en voortgangsrapportages geanalyseerd. De fasering is gekozen om bevindingen uit de eerste fase mee te kunnen nemen bij de bespreking tussen het DGJS en de DJI van het jaarplan van DJI.

In de tweede fase zal extra onderzoek, ook bij andere DJI-geledingen plaatsvinden. Ook zal nadere analyse plaatsvinden. Daarbij zullen de bevindingen met betrekking tot de geledingen op de verschillende aspecten (verder) met elkaar in verband te brengen.

Het volgende hoofdstuk geeft bevindingen uit de eerste fase van de quickscan.

# 2 Bevindingen

## 2.1 Inleiding

De bevindingen van de quickscan zijn te ordenen naar zeven aandachtsgebieden.

*Business case*
De zakelijke en politieke rechtvaardiging om het project te starten. Daarnaast kan de business case worden gebruikt om tussentijds te monitoren of het project nog verloopt volgens de geaccordeerde uitgangspunten of dat herijking nodig is.

*Organisatie*
Inrichting van het programma in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en bemensing. Hieronder valt ook het maken van afspraken over documentatie, communicatie en besluitvorming.

*Kwaliteit*
Het treffen van zodanige maatregelen dat de opgeleverde producten voldoen aan de overeengekomen eisen.

*Plannen*
Het uitwerken van het programma in verschillende deelactiviteiten in de tijd en het vastleggen ervan in verschillende plannen (nota´s, implementatieplannen etc.).

*Risicomanagement*
Het inventariseren en analyseren van kansen en bedreigingen voor de realisatie van programmadoelstellingen en het waar nodig treffen van maatregelen.

*Change*
Het omgaan met mogelijke wijzigingen en verstoringen tijdens de invoering van het Masterplan DJI.

*Progress*
De benodigde mechanismen om voortgang te meten en bij te sturen, inclusief de opsplitsing van het project in fasen, zodat besluitvorming en bijsturing mogelijk is.

## 2.2 Business case

- De nulsituatie is niet duidelijk opgenomen in de implementatieplannen. Op basis van het Masterplan is ook niet duidelijk wat de nulsituatie exact is. In de implementatieplannen en in het Masterplan is aangegeven welk bedrag jaarlijks moet worden bespaard.
  De nulsituatie is overigens wel bekend. Binnen het departement en binnen DJI wordt hiervoor de DJI-begroting 2013 aangehouden.
- Bovengenoemde geldt ook voor de inhoudelijke inkleuring van de implementatie van het Masterplan. Als nulsituatie wordt hier de stand van zaken op 1 januari 2013 gehanteerd.
- GW heeft te maken met een dalende bezetting en dit draagt bij aan de daling van inkopen. Onduidelijk is of hiermee de taakstelling voor inkopen (deels) wordt gerealiseerd of dat andere indicatoren aanwezig zijn om de efficiencytaakstelling aan te meten?

- In het Masterplan zijn als randvoorwaarden geformuleerd:
  - DJI kan haar kerntaak blijven uitoefenen.
  - Veiligheid van personeel en justitiabelen komt niet onder druk te staan.
  - Geen heenzendingen.
  - De samenhang in de gehele (strafrecht)keten is geborgd en effecten van maatregelen worden in beeld gebracht.
  - De doelstelling van een daling van recidive van 10% in 2020 blijft gehandhaafd.
  - Boventalligheid wordt verantwoord afgebouwd.
  - Er wordt geïnvesteerd in vakmanschap en deskundigheid.

  Daarnaast is gesteld dat het belangrijk is stil te staan bij de kernbegrippen die in onderlinge balans bepalend zijn voor het detentieklimaat.
  Het detentieklimaat en de randvoorwaarden zijn opgenomen in het Masterplan, maar niet nader uitgewerkt in indicatoren. Hiermee is in het planning en verantwoordingsproces van het Masterplan zelf geen basis gelegd voor monitoring van deze elementen.
  Aangegeven is dat dergelijke monitoring is ingebouwd in de reguliere P&C-cyclus. Het is voor ons echter onduidelijk hoe deze monitoring is vormgegeven. Het gaat zowel om onduidelijkheden hoe de randvoorwaarden zijn uitgewerkt als om onduidelijkheid hoe de monitoring van deze randvoorwaarden zelf is ingericht. Ook is onduidelijk hoe de DJI als vervolg op de monitoring heeft gewaarborgd dat de maatregelen van het Masterplan worden begrensd door de randvoorwaarden.

## 2.3 Organisatie

*Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

- In het Masterplan zijn een drie DJI-brede taakstellingen (inkoop, facilitair en huisvesting) opgenomen. De taakstellingen zijn met een verdeelsleutel verdeeld over de geledingen. Het realiseren van de taakstelling geschiedt via een prijscomponent (inkopen tegen lagere prijzen), een hoeveelheidscomponent (minder inkopen) en een kwaliteitscomponent (beter afwegen welke kwaliteit product wordt ingekocht). De geleding is verantwoordelijk voor de hoeveelheidscomponent en de kwaliteitscomponent; de centrale stafdirectie voor de prijscomponent. Uit de interviews komt naar voren dat niet altijd duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden heeft voor het uitvoeren van handelingen die leiden tot het realiseren van de taakstelling.
  Overwogen kan worden monitoring van de voortgang op de te verrichten handelingen te splitsen en de prijscomponent centraal te beleggen.
- Activiteit nr. 27 betreft Aanvullende beleids- en uitvoeringsmaatregelen die het DGJS moet realiseren (een besparing van € 8,5 mln). Het DGJS is verantwoordelijk de voortgang van deze maatregel te monitoren en verantwoordt zich hierover separaat aan de DG. Er is daarmee een aanvulling nodig op het door DJI verstrekte overzicht om een volledig beeld van de uitvoering het Masterplan te hebben.

*Communicatiestructuur*

- Het onderwerp communicatie is in de Notitie implementatie Masterplan DJI op hoofdlijnen uitgewerkt. In de implementatieplannen is de wijze waarop communicatie moet plaatsvinden ook beperkt uitgewerkt. Hiermee bestaat het risico dat niet of niet tijdig met belanghebbenden wordt gecommuniceerd over voor hen belangrijke zaken in het Masterplan.
  Overigens is door de verschillende geledingen benadrukt dat communicatie binnen de DJI zelf voldoende ingericht is.

*Besluitvorming*

- De financiële effecten van de sluitingen van PI's, nieuwbouw Zaanstad en Veenhuizen worden gesaldeerd in Ombouw EPC naar MPC en ED. Opbrengsten zijn echter wel per locatie bekend. In het Masterplan zijn deze opbrengsten ook gesaldeerd. Met de saldering verdwijnt inzicht in de besparingen van de individuele locaties.

*Documentenbeheer*

- Documentbeheer vindt op activiteitenniveau niet specifiek plaats in het kader van het Masterplan.

*Bemensing*

- Voor de uitvoering van de activiteiten is in de implementatieplannen met betrekking tot veel van deze activiteiten geen budget opgenomen in termen van kosten en het benodigde aantal fte's. Hiermee is er geen basis gelegd om de personele capaciteit nodig voor de realisatie van het Masterplan te bewaken.

## 2.4 Kwaliteit

*QA en QC*

- Binnen het Masterplan zijn geen standaards ontwikkeld die kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van de activiteiten en de daarmee samengestelde maatregelen te monitoren. Voor een aantal activiteiten is de kwaliteit duidelijk. Dit betreft bijvoorbeeld zeer concrete activiteiten zoals activiteit 55 'het terugbrengen van OR-uren' en activiteit 57 'het regelen van financiering voor het BOT-team Tribunalen'. Kwaliteit ligt hier in de activiteit besloten. Voor complexere activiteiten is de kwaliteitsborging minder concreet. Voorbeelden daarvan betreffen activiteit 34 'Basisprogramma arrestanten zonder arbeid/efficiënter regime Huis van bewaring' en activiteit 41 'Klinische rapportage'.
  De kwaliteit van de complexere activiteiten wordt gedurende het realiseren van de activiteiten soms bewaakt door afstemming met stakeholders. Ook "aan de achterkant" van de uitvoeringsprocessen is soms een waarborg te vinden, bijvoorbeeld in de inspectie en klachtenpunten en regelingen.
  Overwogen kan worden de kwaliteitsborging van het Masterplan te evalueren en daarbij te analyseren of een meer structurele vorm van kwaliteitsborging of standaards en templates helpen bij het bewaken van de gewenste kwaliteit en het naleven van kwaliteitsstandaarden.

## 2.5 Plannen

*Projectplannen*

- De implementatieplannen geven relatief summiere beschrijvingen van de te ondernemen activiteiten, resultaten, randvoorwaarden, risico's en afhankelijkheden. Voor veel activiteiten zijn onderliggende plannen beschikbaar. Binnen de DJI wordt het nut van de implementatieplannen verschillend ingeschat.
  Overwogen kan worden opnieuw vast te stellen voor welke doelgroepen en met welk doel de plannen zijn opgesteld. Vervolgens kan geëvalueerd worden of het informatiegehalte van de implementatieplannen correspondeert met dit doel en deze doelgroepen.

## 2.6 Risicomanagement

- Risicomanagement is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Risicomanagement komt in verschillende documenten naar voren, namelijk in de implementatieplannen, in de notitie implementatie Masterplan en in de viermaandsrapportages. Wel bestaat het risico van versnippering van informatie en het niet synchroon lopen van het actualiseren de verschillende documenten.
- Risico's opgenomen in een implementatieplan komen niet altijd overeen met de risico's in het jaarplannen en de viermaandsrapportages van een geleding, terwijl ze wel hetzelfde onderwerp lijken te behandelen.
- In de notitie implementatie Masterplan is een risicoanalyse opgenomen. De risico's opgenomen in deze notitie komen niet alle terug in de viermaandrapportages. NB volgens de notitie zouden de risico's moeten zijn belegd in de lijn. Daarmee heeft dit document als instrument voor het beheersen van risico's beperkte waarde.
- Het is voor ons onduidelijk of het risicomanagement rond het de implementatie van het Masterplan in de praktijk goed functioneert. Het gaat hier met name om de identificatie van nieuwe risico's en het monitoren van de effectiviteit van de maatregelen.
- Voor de herkenbaarheid van risico's adviseren wij dezelfde omschrijvingen te hanteren in verschillende documenten en eventuele een systematiek van nummering toe te passen.

## 2.7 Change

*Communicatie*

- Het Masterplan is op totaalniveau niet afgestemd met ketenpartners. Eisen van ketenpartners komen niet duidelijk naar voren in de implementatieplannen en het Masterplan.
  Stakeholdermangement met betrekking tot de activiteiten vindt waar nodig plaats binnen de geledingen. Directies houden in het kader van de normale bedrijfsvoering allerhande contacten met (externe) stakeholders en ketenpartners.

## 2.8 Progress

*Voortgangsbewaking*

- De activiteiten binnen de implementatieplannen zijn van verschillende orde van grootte: een activiteit als het sluiten van een penitentiaire inrichting (nummer 1 tot en met 19) staat naast een activiteit als het terugbrengen van de BHV-vergoeding (DVO1). In de voortgangsbewaking wordt uiteindelijk op hetzelfde niveau gerapporteerd.
  Tegelijkertijd is activiteit nummer 58 Financiering van Drugshonden in het implementatieplan bij DV&O opgenomen, maar ontbreekt bij GW (die de financiering moet leveren) een tegenboeking.
  In de derde plaats is in het implementatieplan van DV&O het laten vervallen van de BHV-vergoeding (activiteit DVO01) opgenomen, doch lijkt het logisch dat een dergelijke activiteit ook bij het NIFP en GW van kracht wordt.
  De vraag rijst of de hier geschetste informatieasymmetrie wenselijk en bevorderlijk is voor de sturing en beheersing van het Masterplan.
- Het is opvallend is dat in de implementatieplannen een stand van zaken is opgenomen. Deze heeft betrekking op de stand van zaken per 1/1/2014 in plaats van het moment van starten van het Masterplan. Het document mixt

daarmee verantwoordingsinformatie met planvorming. Dit kan het zicht op de voortgang ten opzichte van de uitgangssituatie belemmeren.
In het Masterplan staan besparingen die in 2013 moeten worden gerealiseerd. De plannen laten achterwege in hoeverre deze zijn gerealiseerd en hoe dit is gemeten.

- In de rapportages worden stoplichtkleuren gebruikt om de voortgang van een maatregel/activiteit te duiden. DJI hanteert de kleuren zodanig dat een onderdeel groen is als de eigen activiteiten op schema liggen. Externe factoren die de voortgang beïnvloeden worden niet meegewogen. Hierdoor kunnen onderdelen op groen staan die door externe factoren vertraagd/afgesteld zijn.
- De verantwoording over het Masterplan (onder meer via de stoplichtenrapportages) kent een bijzonder strak tijdschema. Hierdoor is er zeer beperkt ruimte voor F&C om gemelde ontwikkelingen en risico's af te zetten tegen DJI-brede ontwikkelingen en risico's. Ook ontbreekt ruimte voor dialoog tussen geleding en F&C. Dergelijke ruimte zou kunnen worden gebruikt om de DG beter / meer integraal te informeren.

Auditdienst Rijk
Projectleider

dhr. Drs. R van Varick MBA